

Türkiye’de Çevresel Etki Değerlendirmesinin Tarihsel Süreçteki Gelişimi(*)

Gencay SERTER

Şehir Plancısı
Çevre ve Orman
Bakanlığı

Sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşmak için kullanılan bir araç olarak ortaya çıkan Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) bu çalışmada içerisinde incelenmiştir. Çalışmada esas olarak ÇED Yönetmeliği’nin 1993-2003 yılları arasında geçirdiği 3 revizyon incelenmiş, yapılan bu değişikliklerin üzerinden ülkemizdeki çevre politikalarının gelişimi ve bu değişikliklerin arkasında yatan sosyo-ekonomik ve politik nedenler ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışma temelde üç ana bölüm üzerinde kurgulanmıştır. Çalışmanın birinci bölümünde ÇED’in tanımı ve içeriğiyle beraber dünyadaki gelişimi kısaca incelenmiştir. İkinci bölümde ise ÇED’in Türkiye’deki tarihsel gelişimi incelenerek bu gelişimlerin itici gücü olan sosyo-ekonomik ve politik nedenler ortaya konmaya çalışılmıştır. Son bölümde ise ÇED sürecinde yaşanan zorluklar, ÇED sürecine ilişkin çözüm önerileri ve genel olarak Türkiye’de çevre politikaları tartışılmıştır.

ÇED NEDİR?

1970’li yıllardan başlayarak çevre sorunlarına karşı artan duyarlılık, kalkınma ile çevre arasındaki sıkı ilişkiyi de gündeme getirmiştir. Önceleri kalkınmanın çevresel etkilerinin gide-

rilmesi yönünde kabul edilen “tepki-ve-tedavi” (react-and-cure) stratejisinin, diğer bir deyişle, önce kirlenip sonra temizleme yaklaşımının teknolojik açıdan olduğu kadar ekonomik açıdan da güçlüğü ortaya çıktıkça başka bir stratejiye, “tahmin-ve-önleme” (anticipate-and-prevent) stratejisine geçilmesi gereği anlaşılmıştır. (Özer, 1996: 12) Kalkınmanın çevre üzerinde yarattığı ağır tahribatı onarmanın ve kirlilikleri gidermenin pahası yükseldikçe, çevreyi tahrip etmeden ve kirlenmeden kalkınmanın daha akılcı bir yaklaşım olacağı anlayışı, ÇED’in geliştirilmesinin temel nedeni olmuştur. (Özer, 1996: 14)

Bugüne kadar “tahmin ve önleme” stratejisinin uygulama araçlarından biri olan ÇED sürecine ilişkin yerli ve yabancı kaynaklar içerisinde birçok tanım yapılmıştır. Bu tanımlamaların hepsinin üzerinde birleştiği temel nokta ÇED’in öncelikle faaliyet öncesinde başlayan ve inşaat aşamasıyla etkilerinin gözlenmeye başlanıp, faaliyet sona erdikten sonra da devam eden bir izleme ve değerlendirme süreci olduğudur. Bir izleme ve değerlendirme süreci olarak tanımlayabileceğimiz ÇED temelde üç temel basamaktan oluşmaktadır. Eleme, Kapsamlaştırma ve İzleme olarak adlandırılan ÇED süreci içerisindeki bu basamaklar aşağıda kısaca açıklanmıştır.

* Bu yazı Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü, Kent ve Çevre Bilimleri Anabilim Dalı’nda “Çevresel Etki Değerlendirme Sürecinin Türkiye’deki Tarihsel Gelişimi ve Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) – Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) ilişkisi” adlı Yüksek Lisans Tezini temel alınarak hazırlanmıştır.

Eleme

ÇED sürecinde "Eleme" (Screening), ÇED Raporu hazırlanacak projeler ile hazırlanmayacakları ayırtırmak için yapılan bir iştir. Bu eleme işinden amaç, proje içerisindeki faaliyet veya faaliyetlerin çevresel etkilerinin büyüklüğüne ve çevre için önem arz edip etmemesine göre projenin ÇED sürecine dahil edilip edilmeyeceğine karar verilmesidir. Bu sayede hem yatırımcının hem de ÇED sürecindeki sorumlu kurum, kuruluş ve kişilerin gereksiz yere zaman, emek ve para harcamaları engellenmektedir. (Doğan, 2003: 14)

Kapsamlaştırma

Kapsamlaştırma (Scoping) kısaca, hazırlanacak olan ÇED raporunun kapsamını belirleme sürecidir. Farklı sektörlerle ait faaliyetlerle ilgili projeler için hazırlanacak ÇED raporlarının içeriği ve bu faaliyetlere uygun olarak işletilecek ÇED süreçlerinin birbirinden farklı olacağı açıktır. Ayrıca aynı sektöre ait bir faaliyetin değişik alanlarda yarattığı etkinin ölçüsti ve önemi de farklı olabilmektedir.

"Hangi faaliyetler ÇED sürecine dahil edilecek sorusu" Eleme basamağıyla cevaplanırken, "Değişik yerlerde gerçekleştirilecek olan çeşitli faaliyetlere ait hazırlanacak ÇED raporlarının içeriği ne olmalı ve neleri kapsamalıdır?" sorusu da ÇED süreci içerisindeki Kapsamlaştırma basamağında cevaplanmaktadır.

İzleme

İzleme (monitoring) ÇED süreci içerisindeki en son basamaktır. ÇED Raporu, bilimsel bir doküman olmasının yanında içerisinde belirli taahhütleri de barındırır. İzleme sürecinde, ÇED Raporu içerisinde yer alan bu taahhütlerin yerine getirilip getirilmediği test edilir. Kapsamlaştırma ve eleme basamaklarında olduğu gibi izleme basamağında kullanılabilen belirli bilimsel yöntemler yoktur. (Doğan, 2003: 15) Ancak, ÇED raporunda ortaya konan şartların ve kararın kendisinin gerçekte karar verildiği şekilde uygulanmasını sağlayacak bir mekanizmanın ortaya konması zorunludur.

ÇED'İN TÜRKİYE'DEKİ GELİŞİMİ

Çevresel Etki Değerlendirme sürecine ilişkin ülkemizde ilk yasal düzenleme 11 Ağustos

1983'de yürürlüğe konan 2872 sayılı Çevre Kanunu'dur. Bu kanunun 10. maddesi şu şekildedir: "Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir Çevresel Etki Değerlendirme Raporu hazırlarlar. Bu raporda çevreye yapılabilecek tüm etkiler göz önünde bulundurularak çevre kirlenmesine sebep olabilecek atık ve atıkların ne şekilde zararsız hale getirilebileceği ve bu hususta alınacak önlemler belirlenir." (RG 18132, 11.08.1983)

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun kabulünden on yıl sonra 7 Şubat 1993 tarihinde ilk ÇED yönetmeliği 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sonrasında bu yönetmelik üç kez revize edilerek bugün yürürlükteki son şeklini almıştır.

1993 ÇED Yönetmeliği

7 Şubat 1993 tarihinde, 21489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren bu ilk ÇED yönetmeliğinin amacı 1. maddesi içerisinde "...; gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kamu veya özel sektöre ait kurum, kuruluş ve işletmelerin yatırım kararlarının çevre üzerinde yapabilecekleri tüm etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi, tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi ve alternatiflerin değerlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirilmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik esasların düzenlenmesidir." şeklinde belirtilmiştir. (RG 21489, 07.02.1993)

Bu yönetmeliğin 1997, 2002 ve 2003 yıllarında yürürlüğe girmiş olan diğer yönetmeliklerle kıyaslandığında çok daha basit bir işleyişin ve çok daha dar bir kapsamın olduğu görülmektedir. Bu yönetmelikte ÇED ve ÖN-ÇED işleyişi Şekil: 1'de gösterilmiştir.

1993 ÇED Yönetmeliğinde "Eleme" basamağında, ÇED sürecinde değerlendirilecek faaliyetler kabaca sektörel bir ayrıma göre seçilmiş olup faaliyetlerin kapasitelerine göre ayrıştırılması yöntemi bu yönetmelikte uygulanmamıştır. Bir başka deyişle kapasiteleri ne olursa olsun bütün faaliyetler içinde bulundukları sektörlerle göre ÇED sürecine tabi tutulmuşlardır. Projenin türünden başka eleme sürecinde ele alınan

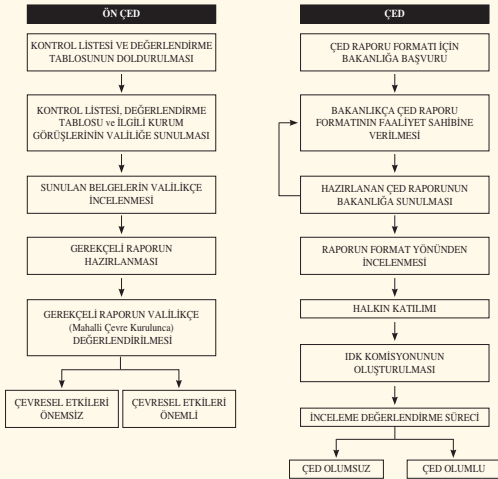
bir diğer kriter ise projenin üzerine kurulacağı alanın özelliğidir. Projenin üzerinde kurulacağı alanı sınıflandırmak için bu yönetmelikte "Hassas Yöre" tanımı getirilmiş ve faaliyetler kirleticilik durumlarından öte, hassas yöre içerisinde olup olmamalarına göre elemeye tabi tutulmuşlardır.

1993 yönetmeliğinde; kapsamaştırma basamağında kirleticilik yükü daha az olan faaliyetler için uygulanan ÖN-ÇED işleyişinin oldukça basit olduğu görülmüştür. ÖN-ÇED'e tabi faaliyetler için herhangi bir rapor hazırlanması gerekmemektedir. Karar vericiler bu tür faaliyetleri yönetmeliğin EK IV içerisinde yer alan Ön Araştırma Kontrol Listesine göre değerlendirmişlerdir. Bu tabloya göre yapılan değerlendirme sonucunda Valilikler iki çeşit karar verebilmekteydiler: "Çevresel Etkileri Önemlidir" ya da "Çevresel Etkileri Önemli Değildir". Bu yönetmelige göre Çevresel Etkileri Önemli kararı çıkan bir faaliyet için ÇED Raporu

hazırlama yükümlülüğü getirilmişken; Çevresel Etkileri Önemli Değildir kararı verilen faaliyetler için yönetmeliğin Ek-5 bölümünde yer alan tabloya göre yapılacak basit bir değerlendirme yeterli görülmüştür.

1997 ÇED Yönetmeliği

23.06.1997 tarihinde 23028 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik ile 1993 Yönetmeliği arasında göze çarpan ilk farklılık 1997 Yönetmeliğinin amaç maddesi içerisinde alternatiflerin değerlendirilmesi hükmünün bulunmamasıdır. Alternatiflerin değerlendirilmesi 1993 Yönetmeliği içerisinde ana amaçlardan biri iken 1997 Yönetmeliği ile birlikte bu anlayış yok olmuştur. Bir başka farklılık ise 1993 Yönetmeliği ile kıyaslandığında 1997 yönetmeliğinde Tarama ve Kapsamaştırma basamaklarının oldukça detaylı ve kapsamlı olmasıdır. Eleme basamağı



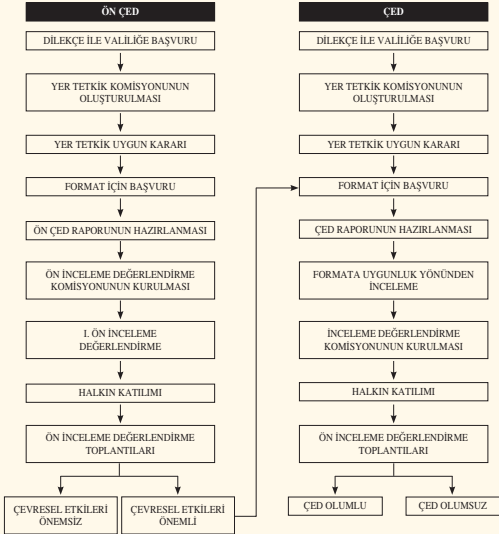
Şekil 1: 1993 ÇED Yönetmeliği ÇED ve ÖN-ÇED Süreçleri Akış Şeması.

1993 Yönetmeliğinde sadece sektörlere göre yapılırken, 1997 yönetmeliğinde kapasite ayrımı da eleme süreci için önemli kriterlerden biri haline gelmiştir.

Bu yönetmelikle gelen en önemli yenilik ise ÖN-ÇED sürecine tabi faaliyetler için de rapor hazırlama zorunluluğunun getirilmiş olmasıdır. Bir önceki yönetmelikte ÇED ÖN Araştırma sürecine dahil projeler için sadece yönetmeliğin içerisinde yer alan Ön Araştırma Kontrol Listesine göre basit bir değerlendirme yapılması mümkün iken 1997 yönetmeliği ile bu faaliyetler için de rapor hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Ancak, bir önceki yönetmelikte bulunan "Hassas Yöre" tanımı 1997 yönetmeliğinde yer almamıştır. Bir

başka deyişle artık, projenin üzerine kurulacağı alanın özelliği eleme sürecinde dikkate alınacak kriterlerden değildir. 1993 yönetmeliğinde eleme basamağında sektör ve projenin üzerine kurulacağı alan dikkate alınırken 1997 yönetmeliğinde sektör ve kapasiteye göre bir ayrım yapılmıştır.

1997 yönetmeliğinde, ÇED ve ÖN-ÇED Raporlarının hazırlığı, profesyonel ekipler tarafından yapılmıştır. Değerlendirme süreci uzmanlaşmış ve uzamıştır. Bu kapsamlı süreç yeni bir sektör olan ÇED bürolarının yaygınlaşmasına sebep olmuştur. Zaten bu yönetmeliğin hemen ardından 12.08.1999 tarih ve 23784 sayılı Resmi Gazete'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği Uyarınca Rapor Hazırlayacak Olanlara Yeterlik



Şekil 2: 1997 ÇED Yönetmeliği ÇED ve ÖN-ÇED Süreçleri Akış Şeması.

Belgesi Verilmesine İlişkin Tebliğ” yayımlanmış ve rapor hazırlayan kuruluşlara ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

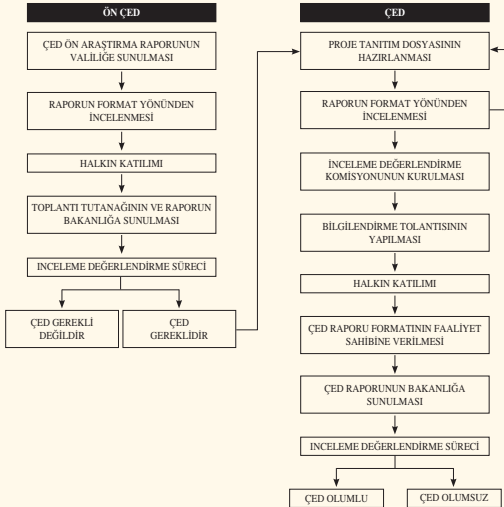
2002 ÇED Yönetmeliği

ÇED Avrupa Birliği’nin çevre politikalarında anahtar bir role sahiptir. Bu özelliğinden ötürü Avrupa Birliği’ndeki gelişmelere paralel olarak üyelik sürecinde bir ülke olarak Türkiye’de ÇED yönetmeliğini sürekli yenilemiştir. Bu sürecin sonucunda Çevre Bakanlığı 06.06.2002 tarihinde 24666 sayılı Resmi Gazete’de yeni ÇED yönetmeliğini yayımlamıştır.

Yönetmeliğin kapsamla ilgili olan 2. maddesinde önceki iki yönetmelikte olmayan “Çevresel etki değerlendirmesi sisteminin, çevre yönetiminde etkin ve yaygın biçimde uygulanabilmesi ve

kurumsal yapısının güçlendirilmesi için gerekli eğitim çalışmalarını kapsar” (RG 24666, 06.06.2002) maddesi bulunmaktadır. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere Çevresel Etki Değerlendirmesi üzerine eğitim ve ilgili tarafların kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi bu yönetmelikte ele alınmış ve Bakanlığa bu konuda görev yüklenmiştir.

2002 yönetmeliği içerisinde bir diğer farklılık ise Madde 4: Tanımlar ve Kısaltmalar içerisinde olmuştur. Bu yönetmelikle birlikte önceki diğer iki yönetmelikte yer almayan Çevresel Etki Değerlendirmesi Süreci bu madde içerisinde “...: Gerçekleştirilmesi planlanan projenin çevresel etki değerlendirmesinin yapılması için 8 ve 17 nci maddelerde belirtilen başvuru ile başlayan ve işletme sonrası çalışmaların uygun



Şekil 3: 2002 ÇED Yönetmeliği ÇED ve ÖN-ÇED Süreçleri Akış Şeması.

hale geldiğinin belirlenmesi ile sona eren süreç" (RG 24666, 06.06.2002) olarak tanımlanmıştır. Ancak ÇED ile ilgili olarak yapılan bütün bilimsel tanımlamalarda ÇED süreci yönetmeliğin belli maddeleri arasında tanımlanabilen yapay bir süreç olarak değil; faaliyet öncesi, inşaat safhası, işletme safhası ve işletme sonrası dönemlerin hepsini kapsayan, sürekliliği olan bir süreç olarak tanımlanmıştır. Yönetmelik içerisinde böyle bir tanımın yapılmasının sebebi ÇED sürecinin yatırımcı kurum ve kuruluşlar tarafından her zaman süre uzunluğu yönünden eleştirilmesi ve ilgili Bakanlığın bu baskıları azaltmak üzere bu süreci tanımlama yoluna gitmiş olmasıdır. Ancak, faaliyetlerin çevresel etkileri sürekli ve bu etkilerin sürekli olarak ölçülüp değerlendirilmesi gereği vardır. Tanımlanan sadece ÇED belgesi almak için bürokrasi içerisinde geçen sürenin tanımı olup bu süre kaygısı da bundan sonraki yönetmelikte iyice kendini gösterecektir.

Çevre ile ilgili olarak hazırlanmış ulusal ve uluslararası hukuka dahil metinlerin bu yönetmelik içerisinde yer alması 2002 yönetmeliğinin, 1997 yönetmeliği ile kıyaslandığında ortaya çıkan üstünlüklerindendir. Ayrıca bu yönetmelikte çevresel etkinin sadece faaliyete göre değil faaliyetin kurulacağı alana göre de tanımlanması çabası vardır. 1993 yönetmeliğinde varken, 1997 yönetmeliğinde bulunmayan duyarlı yörelerin 2002 yönetmeliği içerisinde Ek -5 listesinde yer almasına rağmen ÇED süreci içerisinde nasıl kullanılacağı veya bu alanlar içerisinde diğer alanlardan farklı olarak nasıl bir değerlendirme sürecinin uygulanacağı yönetmelik içerisinde yeterince açıklanmamıştır.

2002 yönetmeliği'nin 1997 yönetmeliği ile en büyük farklığı ise ek listelerde ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği Direktifi'nin hemen hemen aynı Türkçeye çevrilerek oluşturulan ek listeler 2002 ÇED yönetmeliği'nin en çok eleştirilen yönü olmuştur.

Diğer önemli bir farklılık olarak da "Halkın Katılımı" safhası, 2002 yönetmeliğinde önceki yönetmeliklerden daha etkin bir hale gelmiştir. Örneğin 1997 Yönetmeliğinde İnceleme Değerlendirme Komisyonu'nun 1. toplantısından sonra yapılan Halkın Katılımı Toplantısı, 2002 yönetmeliğinde Bilgilendirme Toplantısından önceye konulmuştur. (Bkz. Şekil: 3) Bu sayede kurumların resmi görüşlerini bildirmeden veya herhangi bir teknik

değerlendirme yapılmadan önce projeden etkilenen kişilerle faaliyetle ilgili görüşlerinin dinlenmesi esası getirilmiştir.

Ayrıca bu yönetmelikte bir önceki yönetmelikte bulunan "Yer Tetkik Süreci" kaldırılmıştır. Bu yenilik özellikle mülga Çevre Bakanlığı'nın taşra teşkilatları olan ve Valiliklere bağlı olarak faaliyet gösteren İl Çevre Müdürlükleri tarafından tepkiyle karşılanmıştır. Çünkü Yer Tetkik sürecinde Türkiye'de arazi kullanımına ilişkin verileri olan belli başlı kurumlara faaliyet alanına ilişkin görüş bildirme zorunluluğu getirilmiştir. Bu veri tabanı ve bilgi sistemlerinin gelişmediği ülkemizde ÇED Gereklidir veya ÇED Gerekli Değildir kararını verecek olan Valilikler için güven sağlayan bir durum iken 2002 yönetmeliğinde süreci hızlandırmak adına yapılan bu yenilik sonucunda veri tabanından yoksun olan valiliklere faaliyetlere ilişkin değerlendirme yapmaları istenmiş bu da Valilikleri ağır bir yükümlülüğe altına sokmuştur. Açıkça ifade edilmesi de bu yönetmelikle süreci hızlandırmak adına çevre tanımının kapsamı daraltılmış ve kurumlara yatırımlarla ilgili olarak görüş sorma zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Bir başka ifade ile ÇED Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle ÇED süreci hızlanmış bununla beraber kapsamı daralmıştır.

2003 ÇED Yönetmeliği

Şu anda yürürlükte olan ve 16.12.2003 tarih ve 25318 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2003 yönetmeliğinin 2. maddesinde kapsama ilgili olarak önceki yönetmeliklerden farklı olarak Proje Tanıtım Dosyası ve izleme sürecinin etkinleştirilmesi amacıyla izlemeye ilişkin hükümler yer almıştır.

Bu yönetmelikle birlikte ÖN ÇED Raporu kalkmış onun yerine Proje Tanıtım Dosyası, ÇED süreci içerisindeki yerini almıştır. Hemen belirtmek gerekir ki bu yönetmelik öncelikle ÇED sürecini kısaltmak amacıyla hazırlanmış bir yönetmeliktir. Bu anlamda ÖN ÇED Raporunun isminin değişerek Proje Tanıtım Dosyası haline gelmesi basit bir isim değişikliğinden fazlasını ifade etmektedir. Bu dosya ÖN ÇED Raporları ile kıyaslandığında kapsamı oldukça dar bir döküman olmuştur.

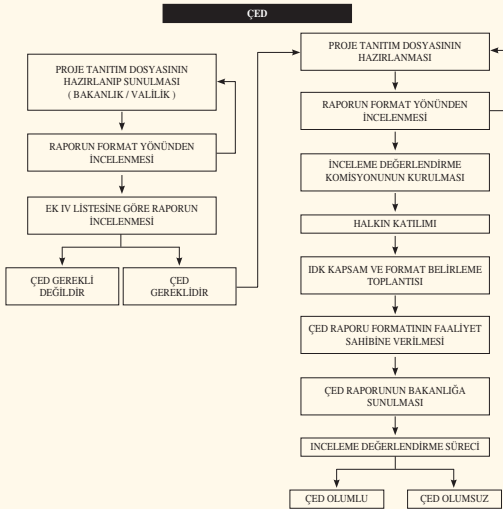
Ayrıca bu yönetmelikle önceki yönetmeliklerde olmayan bir başka rapor türü daha gündeme gel-

miştir. Çevresel Durum Değerlendirme Raporu olarak adlandırılan bu rapor yönetmelik içerisinde “Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine uymadan işletmeye geçmiş mevcut faaliyetler için gerekli çevresel önlemlerin alınmasını sağlamak amacıyla hazırlanan teknik raporu ifade eder” (RG 25318, 16.12.2003) şeklinde tanımlanmıştır. Aynı raporun kullanımı ile ilgili olarak yönetmelik geçici 6. maddesi içerisinde şu hüküm bulunmaktadır:

“Bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce 7/2/1993 tarihli ve 21489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, 23/6/1997 tarihli ve 23028 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği ve 6/6/2002 tarihli ve 24777 sayılı Resmi

Gazete’de yayımlanan Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümlerine tabi olduğu halde gerekli işlemleri tamamlamamış ve mevzuat uyarınca yer seçimi uygun olan mevcut faal tesisler, ilgili yönetmelikler çerçevesinde gerekli yükümlülüklerini yerine getirmeleri amacıyla çevresel durum değerlendirme raporunu Bakanlığa sunar, bu rapor Bakanlıkça değerlendirilir.” (RG 25318, 16.12.2003)

Bu hüküm, önceki yönetmeliklerde olmayan bir nevi af sayılabilecek bir hükümdür. Bu yönetmelikle birlikte bugüne kadar ÇED Yönetmeliği hükümlerine uymayan ve yasal yükümlülüklerinden kaçan proje sahiplerine kolaylık sağlanmış ve ÇED sürecinden ayrı ÇED raporu dışında teknik bir rapor ile yasal duruma getirilmelerinin önü



Şekil 4: 2003 ÇED Yönetmeliği Akış Şeması.

açılmıştır. Ayrıca yatırımcıların önünü açacak ve bir nevi af sayılabilecek bu düzenlemeye ait yönetmelik içerisinde herhangi bir işleyiş seması, süreç ve rapor formatı öngörülmemiştir. Bu özellikleri yönetmeliğin eleştirilen tarafları olmuştur. Bu yönetmelikle birlikte yenilenen ve yürürlükteki halini alan ÇED süreci işleyiş şeması Şekil 4'de gösterilmektedir.

Bu yönetmelikle ilgili yeni sayılabilecek bir başka düzenleme ise Çevre Bakanlığı ve Orman Bakanlıklarının birleşmesiyle oluşan Çevre ve Orman Bakanlığı'na verilen yeni görev tanımları ile ÇED süreci arasında bir ilişkinin ilk kez bu yönetmelikte kurulmuş olmasıdır. Örneğin 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığının Kuruluş Görev ve Yetkileri Hakkındaki Kanun'un 10. maddesi (b) bendi gereğince Çevre Düzeni Planlarını yapma yapma ve onaylama yetkisi Çevre ve Orman Bakanlığına verilmiştir. Bu yönetmelik içerisinde Planlama süreci ve ÇED süreci arasında bir ilişki kurulmuş olsa da kurulan bu ilişkinin mantıklı ve bilimsel temellere dayandığı söylenemez. (Serter, 2004: 29)

Yönetmeliğin 6. maddesi içerisinde bu konuyla ilgili olarak şu hüküm bulunmaktadır: "Bu Yönetmeliğe tabi projeler için "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararı alınmadıkça bu projelere hiç bir teşvik, onay (Çevre düzeni planı tadilatı onayları dahil) izin, yapı ve kullanma ruhsatı verilemez, proje için yatırıma başlanamaz." (RG 25318, 16.12.2003) Bilindiği üzere ÇED sadece proje özelinde bir değerlendirme iken; bilindiği üzere plan, projenin üzerinde daha geniş bir alanda arazi kullanım kararlarının verildiği bir belgedir. Dolayısıyla planın ÇED basamağından üstte bir basamak olduğu açıktır. Dolayısıyla genelde bir değerlendirme yapılmasına olanak vermeyen ve proje bazındaki bir değerlendirmenin sonucunun aynen sorgulanmadan üst ölçekli plana yansıtılmasını öneren bu hüküm hem ÇED, hem de planlama sürecinin mantığına aykırı ve bu iki sürecinde kalitesini azaltan hatta planlama mantığını yok sayan bir hüküm olarak yönetmelik içerisinde yer almıştır.

Bu eleştirilerin yanında yönetmeliğin 6. maddesi içerisinde ÇED süreci, Çevre Düzeni Planları ile ilişkilendirilirken; 25. madde (c) bendi içerisinde

Stratejik Çevresel Değerlendirme yapılacak alanlarla, ÇED süreci arasında basitte olsa bir ilişkinin kurulmuş olması bu yönetmeliğin olumlu karşılanan taraflarıdır (Serter, 2004: 29).

Bu yönetmelikle ilgili olarak bir başka olumlu nokta ise Halkın Katılımı sürecinin sadece bir toplantı ile kısıtlanmamış bir süreçte yayılmış olmasıdır. Böylece daha geniş bir süre içerisinde halkın katılımı etkin kılınmaya çalışılmıştır. Ancak ÇED Raporları için halkın katılımı daha etkin bir hale getirilirken, Proje Tanıtım Dosyaları için herhangi bir halkın katılım toplantısı öngörülmemiştir. Zaten bu yönetmelikte bundan önceki yönetmeliklerde olduğu gibi bir ÇED süreci ve ÖN-ÇED süreci gibi iki farklı süreç öngörülmemiştir. Bu tamamen süreci hızlandırmak adına yapılan bir düzenlemedir. Ancak bu durum kapsam gereği Proje Tanıtım Dosyası hazırlanacak faaliyetler için yöre halkının hiçbir şekilde görüşüne başvurulmadan adeta onlar yok sayılarak projelerin gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir.

Görüldüğü üzere yapılan yönetmelik değişiklikleri ile ÇED Raporu kalitelerinde ve ÇED sürecinin işleyişindeki etkinlikte sürekli bir düşüş görülmüştür. 1997 yönetmeliği'ne göre çevre kaygısı açısından geriye doğru bir adım sayılan 2002 yönetmeliği bile 2003 Yönetmeliği ile kıyaslandığında çevre koruma kaygısı daha yüksek bulunmuştur.

SONUÇ YERİNE: ÇED SÜRECİNDE YAŞANAN ZORLUKLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

İlk kez 1993 yılında yürürlüğe giren ÇED Yönetmeliği 10 sene içerisinde 4 kez revizyona uğrayarak değişmiştir. Yapılan değişiklikler bir önceki ÇED yönetmeliği'nden tamamen farklı bir anlayışı ve işleyişi gündemimize sokmuştur. Ancak yapılan değişiklikler sonucunda ÇED raporlarının kalitesi giderek düşmüş ÇED süreci inandırıcılığını yitirmiş, ÇED sadece süre açısından değerlendirilen, yatırımcı tarafından sadece tamamlanması zorunlu bürokratik bir süreç olarak algılanmış, siyasi iktidarlar da sermaye grubunun bu anlayışına uygun şekilde yönetmelikleri öncelikle süreci kısaltacak biçimde sürekli yenilemişlerdir. Ancak ÇED süreci ile ilgili olarak ülkemizde yaşanan zorluklar ve problemler hala çözüme kavuşmuş değildir.

Türkiye’de yürütülen ÇED süreci ile ilgili zorlukları tespit edebilmek için öncelikle, etkin bir ÇED süreci için gerekli kriterlerin ortaya konması gerekmektedir. Birden çok sektörlü ilgilendiren ve çok ortaklı bir çalışmayı gerektiren ÇED sürecinin başarısı için belli başlı kriterler şunlardır:

- İdari kapasite
- Şeffaf karar verme süreci ve sonucu halka açıklama
- Başarılı bir kapsamaştırma
- Etkin halkın katılımı
- Başarılı bir inceleme-değerlendirme komisyonu
- Kaliteli ÇED raporları
- Uzmanlaşmış danışman kadrolar
- Etkili ve bilimsel bir izleme süreci

Türkiye’de 1993 yılından beri sürdürülen ÇED uygulamaları sonucunda; yapılan değişikliklere rağmen, idari kapasitenin hala beklenen düzeye geldiği söylenemez.07.02.1993-31.12.2004 tarihleri arasında Çevre ve Orman Bakanlığı’nca 810 adet projeye ilişkin ÇED olumlu kararı verilmiş olup, bu kararlardan 156 tanesi sanayi, 123 tanesi enerji, 268 tanesi madencilik, 126 tanesi tarım-gıda,74 tanesi ulaşım-kıyı, 127 tanesi turizm-konut projelerine ilişkin olarak verilmiştir. Bu tarihler arasında toplam 16 projeye ÇED Olumsuz Kararı verilmiştir. 07.02.1993-31.12.2004 tarihleri arasında Bakanlık Merkez ve Taşra teşkilatlarınca ÇED Yönetmeliğinin Ek II Listesi kapsamında yer alan 10081 adet proje incelenmiş-değerlendirilmiş olup bu projelerden 9906 adeti için ÇED Gerekli, 175 adeti için ise ÇED Gerekli Kararı verilmiştir. (Çalışma Belgesi Taslağı, I. Çevre ve Ormanlık Şurası, III. Komisyon, I. Alt Grup, 2005:3)

2003 ÇED yönetmeliğinin 18 maddesi uyarınca, projeye ilişkin hazırlattırılan ÇED Raporu ile Proje Tanıtım Dosyasında faaliyet sahibi tarafından taahhüt edilen (inşaat-işletme-işletme sonrası) hususların yerine getirilip getirilmediğini Çevre ve Orman Bakanlığı izler ve kontrol eder. Çevre ve Orman Bakanlığı, İzleme ve Kontrol Dairesi Başkanlığı, 1997 yılında (ilk ÇED yönetmeliğinin yasalasmasından dört sene sonra) kurulmuş olup, bu daire tarafından 1997-2004 tarihleri arasında 580 ÇED (%66,05) ve 1075 ÇED Ön Araştırma (%12,61) faaliyetinin izleme ve kontrolü yapılmıştır.

(Çalışma Belgesi Taslağı, I. Çevre ve Ormanlık Şurası, III. Komisyon, I. Alt Grup, 2005:5).

Görüldüğü üzere ÇED sürecinde ilk ÇED yönetmeliğinin yürürlüğe girmesinden bugüne değin 12 sene geçmiş olmasına rağmen faaliyetlerin birçoğunun denetlenmesi yapılmamıştır. İdari kapasitede yaşanan bu eksiklik proje sahipleri tarafından ÇED’in sadece alınan ÇED Olumlu kararı veya ÇED Gerekli Değildir kararı ile biten zorunlu, bürokratik bir süreç olarak algılanmasını sağlamıştır. Sık sık ekonomik krizler yaşayan işletmeler, idari kapasitede yaşanan bu eksikliği değerlendirmekte ve çevre konusunda ÇED raporunda taahhüt ettikleri birçok konuyu faaliyetleri sırasında veya faaliyet sonrasında yerine getirmemektedirler.

Diğer yandan çok sık yenilenen yönetmelikler başlı başına idarelerin kapasitelerini ve yapabilirliklerini kısıtlayan bir durumdur. Birleşen Bakanlıklar ve süreci belirsiz olan Kamu Yönetimi Reformu Tasarıları idari yapılarıdaki belirsizliği artırmakta, bu da idare elemanlarını yaptıkları işe olan inançlarını yitimelerine sebep olmaktadır. (Serter, 2004: 35)

Gelişmekte olan ülkeler içerisinde halk tarafından en çok eleştirilen konulardan biri de “şeffaflık”tır. Ülkemizin de dahil olduğu bu tür ülkeler sınırında demokrasi geleneği henüz tam oturmamış olduğundan “alınan kararların denetlenmesi” halk tarafından etkin bir şekilde yerine getirilememekte, bir çok zaman da bu tür denetleyici mekanizmalardan halk bilerek dışlanmaktadır. Bu durum, gelişmekte olan ülkelerin en temel sorunlarından olan patron-adamı (patron-client) ilişkisi ile açıklanabilir.

“Patron-adamı (patron-client) ilişkisi, denetlediği kaynakları siyasal sadakat ya da bağlılık gösteren kimselere kişisel çıkar sağlayacak biçimde, yasal düzeni belli ölçülerde bozarak dağıtmaktadır. Bu ilişki denetlenen kaynağa, çıkar dağıtan tabanın genişliğine, siyasal sadakatin gösterilme biçimlerine bağlı olarak değişik biçimler alabilmektedir. Ama böyle bir ilişki üzerinde düşünülmeye başlandığında iki sonuç ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi bir siyasal güç sahibinin denetlediği kaynaklar sınırlı olacağı için, ancak çok küçük

bir taraftan grubuna dağıtılabileceğidir. Bu ise ulus-devletin, vatandaşları eşit gören normları karşısında bir çifte standart yaratacaktır. Eğer dağıtım eşitlikçi kaygılarla geniş kitlelere yönelirse sistem değişik bakımlardan çözüm-süzlüklere gidecek ya da krize girecektir.” (Tekeli, 2001: 47)

Türkiye’de siyasi yapı ve kaynak dağılımı konusundaki ilişkiyi açıklayan bu paragraf, dağıtılan bu kaynakların kişilerin mülkiyetine geçmeden önceki bir süreç olan ÇED sürecinde şeffaflık tartışmalarının da bir ölçüde sebebinin ortaya koymaktadır. Patron-adamı (patron-client) ilişki biçiminin bürokrasiye egemen olduğu Türkiye gibi ülkelerde bürokrasi aldığı kararları halka açmakta ve paylaşmakta isteksiz; toplum ise bu katılım sürecinde tutuk ve yetersiz kalmaktadır. ÇED sürecinde görülen bu sorun aslında bir başka açıdan bu sorunun çözümünü de içerisinde barındırmaktadır. ÇED işleyişi içerisinde yer alan halkın katılımı sürecinin bütün başarısızlığına ve eksikliğine rağmen, bu sürecin ülkemizde en çok eksikliğini duyduğumuz yerel kimlik, sivil toplum ve çevreye duyarlılık gibi konularda olumlu katkılar olacağı açıktır. Bu noktada, ÇED sürecinin tarihsel gelişimi içerisinde Halkın Katılımı Toplantısının teknik toplantılardan önce yapılması olumlu bir gelişme olarak görülebilir.

Ancak halkın katılımı sürecinde görülen bu başarı, ÇED sürecinin en önemli basamağı olan kapsamaştırma sürecinde görülememektedir. Bunun en önemli sebebi ülkemizde bilgiye hızlı ve güvenli olarak ulaşmaktaki zorluktur. Kurumlar verilerini farklı tür, ölçek ve tabanda üretmektedirler. Bu da sadece ÇED raporlarının yazımında değil, herhangi bir bilimsel çalışma yapılırken ortaya çıkan en büyük zorluklardan biridir. Türkiye’de insan faaliyetlerinin doğaya etkisinin belirlenmesi amacıyla toplanan bilginin niteliği ve niceliği açısından önemli eksikliklerin var olduğu uluslararası gözlemcilerin yer aldığı BM Johannesburg Zirvesi’nde de ülkemize bildirilmiştir. (<http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/wssd/turkey.pdf>, 05.10.2003.)

Kapsamaştırma süreci ile ilgili ikinci bir sonuç ise raporlayan kişilerin yerel ve küçük ölçekli bilgi üretmedeki tembellikleridir. Projenin ölçeğine göre detaylı ve küçük ölçekli çalışmayı gerektiren konularda; veriler şehir hatta bölge

ölçeğinde toplanmakta, etkilerin tahmini kısmında bunun tam tersi bir süreç işlemekte şehir, bölge ve ülke ölçeğindeki etkileri tahmin etme çabasına bile girilmeden etkiler projenin dar sınırları içerisinde bırakılmaktadır.

Bütün bu eksiklikler göstermektedir ki ÇED sürecinin kalitesinin artırılarak; katılımın etkin ve yüksek hale getirilmesi gerekmektedir. Bunun yanında ÇED daha profesyonel bir şekilde yürütülmeli, bu konuda kalite ve verimi artıracak, sürekli olarak kalite kontrolü sağlayacak birimler oluşturulmalıdır. Çevre ve Orman Bakanlığı ÇED süreci içerisindeki sekreteryaya konunun ötesinde danışman, eğitici ve denetleyici rolünü daha fazla üstlenmelidir.

Kaynakça

Çalışma Belgesi Taslağı, I. Çevre ve Ormancilık Şurası, III. Komisyon, I. Alt Grup, (2005) Ankara,.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi, 25.06.1985, S. 85/337/EEC.

Doğan, E. C. (2003) Preparation of Environmental Impact Assessment Report, Ankara, GEO 414 Environmental Geology Term Project, METU.

Özer, A.Ö. (1996) Çevresel Etki Değerlendirilmesine Giriş, Ankara.TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları.

Serter, G. (2004) Çevresel Etki Değerlendirme Sürecinin Türkiye’deki Tarihsel Gelişimi ve Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) – Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) İlişkisi, Ankara, Ankara Üniversitesi, Yayınlanmamış Y.Lisans Tezi, Kent ve ÇevreBilimleri Anabilim Dalı.

Tekeli, İ. (2001) Modernite Açılışken Kent Planlaması, Ankara, İmge Yayınevi.

11.08.1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazete.

07.02.1993 tarih ve 21489 sayılı Resmi Gazete.

23.06.1997 tarih ve 23028 sayılı Resmi Gazete.

16.12.2003 tarih ve 25318 sayılı Resmi Gazete.

06.06.2002 tarih ve 24666 sayılı Resmi Gazete.

Web Siteleri

<http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/wssd/turkey.pdf>, (Turkey: Sustainable Development Country Profile) 05.10.2003.

www.cevre.gov.tr, 29.04.2003.